



Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

15 mars 2019*

« Recours en annulation – Concurrence – Ententes – Marché des emballages métalliques – Décision d'ouvrir une enquête – Acte non susceptible de recours – Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-410/18,

Silgan Closures GmbH, établie à Munich (Allemagne),

Silgan Holdings, Inc., établie à Stamford, Connecticut (États-Unis),

représentées par M^{es} H. Wollmann, D. Seeliger, R. Grafunder et V. Weiss, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par M. T. Christoforou, M^{me} B. Ernst, MM. G. Meessen, C. Vollrath et M^{me} L. Wildpanner, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision C(2018) 2466 final de la Commission, du 19 avril 2018, en vertu de laquelle la Commission a ouvert une procédure en application de l'article 101 TFUE dans l'affaire AT.40522 – Pandora,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de M. D. Gratsias (rapporteur), président, M^{me} I. Labucka et M. A. Dittrich, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

- 1 Les requérantes, Silgan Closures GmbH et Silgan Holdings, Inc., sont des sociétés actives, notamment, dans le secteur des emballages métalliques sous forme de récipients métalliques et de dispositifs de fermeture. En 2015, le Bundeskartellamt (Office fédéral des ententes, Allemagne) a ouvert une

* Langue de procédure : l'allemand.

enquête à l'égard de plusieurs sociétés du secteur, dont des sociétés relevant du groupe auquel appartiennent les requérantes. Dans le cadre de cette enquête, les sociétés visées appartenant au même groupe que les requérantes ont présenté une demande de clémence et ont collaboré avec l'Office fédéral des ententes en fournissant des renseignements.

- 2 Une réunion destinée à préparer une transaction s'est tenue entre l'Office fédéral des ententes et les représentants de ces sociétés le 8 septembre 2016.
- 3 Par décision du 19 avril 2018, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 773/2004 de la Commission, du 7 avril 2004, relatif aux procédures mises en œuvre par la Commission en application des articles [101 et 102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18), d'ouvrir une procédure d'application de l'article 101 TFUE à l'égard de plusieurs sociétés actives dans le secteur des emballages métalliques, dont les requérantes (affaire AT.40522 – Pandora) (ci-après la « décision attaquée »).

Procédure et conclusions des parties

- 4 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 juillet 2018, les requérantes ont introduit le présent recours.
- 5 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 14 septembre 2018, la Commission a excipé de l'irrecevabilité du recours.
- 6 Par actes déposés au greffe du Tribunal, respectivement, le 18 et le 26 septembre 2018, la République fédérale d'Allemagne et le Conseil de l'Union européenne ont demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.
- 7 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :
 - rejeter l'exception d'irrecevabilité ;
 - annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 8 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
 - rejeter le recours comme irrecevable ;
 - condamner les requérantes aux dépens.

En droit

- 9 Dans le cadre de l'exception d'irrecevabilité, la Commission fait valoir que la décision attaquée n'affecte pas les intérêts des requérantes en modifiant de façon caractérisée leur situation juridique, de sorte que le recours doit être rejeté comme irrecevable.
- 10 Les requérantes, pour leur part, estiment que les circonstances particulières de la présente affaire confèrent à la décision attaquée le caractère d'acte attaquant. Dans ce cadre, elles font valoir que les articles 104 et 105 TFUE ne confèrent à la Commission le pouvoir d'ouvrir une procédure d'application de l'article 101 TFUE que dans le respect du principe de subsidiarité et de proportionnalité. En outre, l'adoption de la décision attaquée aurait eu pour conséquence le

dessaisissement de l'Office fédéral des ententes et, partant, l'élimination de la possibilité pour les requérantes de bénéficier du programme de clémence de ce dernier. De surcroît, cette même décision aurait entraîné l'interruption de la prescription des poursuites en Allemagne, mais aussi l'impossibilité que l'enquête soit clôturée dans un délai raisonnable. Enfin, les requérantes font valoir qu'elles sont désormais obligées de définir leur stratégie en vue de l'enquête ouverte par la Commission, ce qui constituerait une affectation de leur situation juridique.

- 11 En vertu de l'article 130, paragraphes 1 et 7, du règlement de procédure du Tribunal, si la partie défenderesse le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité ou l'incompétence sans engager le débat au fond. En l'espèce, la Commission ayant demandé qu'il soit statué sur l'irrecevabilité, le Tribunal, s'estimant suffisamment éclairé par les pièces du dossier, décide de statuer sans poursuivre la procédure.
- 12 Selon l'article 263 TFUE, un recours en annulation est ouvert contre les actes, autres que les recommandations ou avis, destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers.
- 13 Pour déterminer si un acte est susceptible de faire l'objet d'un tel recours, il convient de s'attacher à la substance même de cet acte, la forme dans laquelle il a été pris étant, en principe, indifférente à cet égard. À cet égard, ne constituent des actes ou des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation que les mesures qui visent à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (arrêt du 19 janvier 2017, Commission/Total et Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, points 35 et 36).
- 14 Ainsi, le recours en annulation n'est, en principe, ouvert qu'à l'encontre d'une mesure par laquelle l'institution concernée fixe, au terme d'une procédure administrative, définitivement sa position. Ne sauraient, en revanche, être qualifiés d'attaquables notamment des actes intermédiaires, dont l'objectif est de préparer la décision finale (arrêt du 19 janvier 2017, Commission/Total et Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, point 37).
- 15 Dans ce contexte, si des mesures de nature purement préparatoire ne peuvent en tant que telles faire l'objet d'un recours en annulation, les illégalités éventuelles qui les entacheraient peuvent être invoquées à l'appui du recours dirigé contre l'acte définitif dont elles constituent un stade d'élaboration, ce qui garantit une protection juridictionnelle effective et complète (arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 12).
- 16 Or, les effets et la nature juridique de la décision attaquée, adoptée conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 773/2004, doivent être appréciés à la lumière de la fonction de celle-ci dans le cadre de la procédure débouchant sur une décision en application du chapitre III du règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 et 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1) (voir, en ce sens, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 13).
- 17 Cette procédure a été aménagée en vue de permettre aux entreprises concernées de faire connaître leur point de vue et d'éclairer la Commission le plus complètement possible avant qu'elle ne prenne une décision affectant leurs intérêts. Elle vise donc à créer, en faveur de celles-ci, des garanties procédurales, et, tel qu'il ressort de l'article 10 du règlement n° 773/2004, à consacrer leur droit d'être entendues par la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 14).
- 18 Or, un recours en annulation dirigé contre l'engagement d'une procédure d'application de l'article 101 TFUE pourrait obliger le juge de l'Union européenne à porter une appréciation sur des questions sur lesquelles la Commission n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer, et aurait ainsi pour conséquence une anticipation des débats au fond et une confusion des différentes phases des procédures administratives et judiciaires. Il serait donc incompatible avec les systèmes de répartition

des compétences entre la Commission et le juge de l'Union et des voies de recours, prévus par le traité, ainsi qu'avec les exigences d'une bonne administration de la justice et d'un déroulement régulier de la procédure administrative de la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 20).

- 19 Il s'ensuit qu'un acte tel que la décision attaquée, en vertu duquel la Commission ouvre une procédure d'application de l'article 101 TFUE, ne produit que les effets propres à un acte de procédure et n'affecte pas, en dehors de leur situation procédurale, la situation juridique des requérantes (voir, en ce sens, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 17).
- 20 S'agissant, en particulier, de la conséquence prévue à l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003, selon laquelle l'ouverture de la procédure visée par la décision attaquée dessaisit les autorités de concurrence des États membres de leur compétence pour appliquer l'article 101 TFUE au regard des faits faisant l'objet de cette procédure, elle consiste à mettre les requérantes à l'abri de poursuites parallèles de la part de ces autorités. Cette conséquence ne porte donc pas atteinte à leurs intérêts (voir, en ce sens, arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 18).
- 21 Cette conclusion est valable non seulement lorsque aucune autorité nationale n'a entamé de procédure en la matière, mais aussi, à plus forte raison, lorsqu'une telle autorité a entamé une telle procédure et s'en voit dessaisie en vertu de l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003. En effet, si une décision d'ouvrir une procédure d'application de l'article 101 TFUE n'affecte pas la situation juridique de l'entreprise visée lorsque celle-ci ne fait, jusqu'alors, l'objet d'aucune autre procédure, il en est d'autant plus ainsi lorsque l'entreprise en question est déjà mise en cause dans le cadre d'une enquête ouverte par une autorité nationale.
- 22 C'est donc à tort que les requérantes invoquent les articles 104 et 105 TFUE, qui prévoient un certain nombre d'interactions entre la compétence de la Commission et celle des États membres s'agissant de la mise en œuvre notamment de l'article 101 TFUE. En effet, ces dispositions ne concernent que des éventuels cas non couverts par un règlement d'application de l'article 101 TFUE, adopté sur le fondement de l'article 103 TFUE, tel le règlement n° 1/2003. Ainsi qu'il ressort du considérant 17 de ce dernier règlement, la règle établie à l'article 11, paragraphe 6, de celui-ci (voir points 20 et 21 ci-dessus), vise à garantir l'application cohérente des règles de concurrence de l'Union ainsi qu'à assurer une gestion optimale du réseau d'autorités publiques, formé par la Commission et les autorités nationales compétentes, appliquant les règles de concurrence en étroite collaboration.
- 23 Dans ces conditions, le fait que les requérantes aient entrepris les démarches nécessaires afin de bénéficier, à terme, du programme de clémence mis en œuvre par l'Office fédéral des ententes est dénué de pertinence.
- 24 En effet, d'une part, rien n'empêche les requérantes de demander à bénéficier de la communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur les ententes (JO 2006, C 298, p. 17). D'autre part, la coexistence et l'autonomie qui caractérisent ainsi les relations existant entre le programme de clémence de l'Union et ceux des États membres sont l'expression du régime de compétences parallèles de la Commission et des autorités nationales de concurrence institué par le règlement n° 1/2003. Ainsi, dans le cas d'une entente dont les effets anticoncurrentiels sont susceptibles de se produire dans plusieurs États membres et, par conséquent, peuvent susciter l'intervention de différentes autorités nationales de concurrence ainsi que de la Commission, l'entreprise qui souhaite bénéficier du régime de clémence en vertu de sa participation à l'entente concernée a intérêt à présenter des demandes d'immunité, non seulement aux autorités nationales éventuellement compétentes pour appliquer l'article 101 TFUE, mais aussi à la Commission [voir, en ce sens, arrêt du 20 janvier 2016, DHL Express (Italy) et DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, points 58 et 59].

- 25 Il incombe donc, dans un tel cas de figure, à l'entreprise concernée qui veut bénéficier d'un tel programme d'entreprendre les démarches nécessaires afin que l'éventuel exercice par la Commission de sa compétence en vertu du règlement n° 1/2003 affecte au minimum, voire pas du tout, les avantages auxquels celle-ci peut prétendre au titre de la clémence.
- 26 De surcroît, l'interruption de la prescription entraînée par l'adoption de la décision attaquée ne dépasse pas les effets propres à un acte de procédure affectant exclusivement la situation procédurale et non la situation juridique de l'entreprise visée par l'enquête (arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, EU:C:1981:264, point 17). Cette appréciation relative au caractère purement procédural de ces effets est valable non seulement au regard de l'interruption de la prescription prévue à l'article 25 du règlement n° 1/2003, mais aussi au regard de l'interruption de la prescription des pouvoirs qu'ont les autorités nationales d'imposer des sanctions prévues, le cas échéant, par le droit national.
- 27 Corrélativement, les arguments des requérantes pris de la prétendue violation de l'obligation de clôturer la présente affaire dans un délai raisonnable sont également voués à l'échec. En effet, si, au terme de la procédure ouverte par la Commission, les requérantes estiment que cette institution a enfreint ses obligations du point de vue de la durée de la procédure, elles pourront faire valoir leurs droits en introduisant le recours qui leur semblera approprié à cet effet. En outre, la circonstance qu'une éventuelle enquête de la part de l'Office fédéral des ententes ne pourra être reprise qu'après la fin de l'enquête de la Commission ne constitue qu'une conséquence inéluctable, de nature purement procédurale, découlant du dessaisissement de cette autorité nationale en vertu de l'article 11, paragraphe 6, du règlement n° 1/2003. Elle ne saurait donc influencer la conclusion selon laquelle la décision attaquée constitue un acte préparatoire ne produisant pas des effets juridiques à l'égard des requérantes.
- 28 De manière similaire, le fait que les requérantes doivent désormais définir la stratégie qu'elles adopteront dans le cadre de l'enquête de la Commission constitue également une conséquence purement procédurale découlant de l'ouverture de cette enquête, de sorte qu'il ne saurait transformer la décision attaquée en acte affectant la situation juridique des requérantes et donc en acte attaquant.
- 29 La circonstance que, en l'espèce, l'adoption de la décision attaquée a précédé la notification de la communication des griefs aux requérantes est également dénuée de pertinence. En effet, selon l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 773/2004, la Commission peut décider d'ouvrir la procédure en vue d'adopter une décision en application du chapitre III du règlement n° 1/2003 à tout moment, mais au plus tard à la date à laquelle elle émet une communication des griefs. Par conséquent, le fait d'avoir adopté la décision attaquée avant toute notification d'une communication des griefs aux requérantes n'altère en rien le caractère de la décision attaquée en tant qu'acte préparatoire n'affectant pas la situation juridique de ces dernières.
- 30 Il ressort des appréciations qui précèdent que la décision attaquée constitue un acte préparatoire ne produisant pas des effets juridiques à l'égard des requérantes au sens de l'article 263 TFUE, de sorte que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission doit être accueillie et que, partant, le recours doit être rejeté comme irrecevable.
- 31 Conformément à l'article 144, paragraphe 3, du règlement de procédure, lorsque la partie défenderesse a déposé une exception d'irrecevabilité ou d'incompétence visée à l'article 130, paragraphe 1, du règlement de procédure, il n'est statué sur la demande d'intervention qu'après le rejet ou la jonction de l'exception au fond. En l'espèce, le recours étant rejeté comme irrecevable dans son ensemble, il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention de la République fédérale d'Allemagne et du Conseil.

Sur les dépens

- 32 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.
- 33 En outre, en application de l'article 144, paragraphe 10, du règlement de procédure, dans le cas où, comme en l'espèce, il est mis fin à l'instance dans l'affaire principale avant qu'il soit statué sur la demande d'intervention, le demandeur en intervention et les parties principales supportent chacun leurs propres dépens afférents à la demande d'intervention. Étant donné que les demandes d'intervention n'ont pas été notifiées aux requérantes et à la Commission et, dès lors, celles-ci n'ont pas été mis en situation d'engager des dépens, il y a lieu de considérer que la République fédérale d'Allemagne et le Conseil supporteront chacun leurs propres dépens à cet égard.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

ordonne :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **Il n'y a pas lieu de statuer sur les demandes d'intervention de la République fédérale d'Allemagne et du Conseil de l'Union européenne.**
- 3) **Silgan Closures GmbH et Silgan Holdings, Inc., supporteront, outre leurs propres dépens, les dépens exposés par la Commission européenne.**
- 4) **La République fédérale d'Allemagne et le Conseil supporteront leurs propres dépens afférents aux demandes d'intervention.**

Fait à Luxembourg, le 15 mars 2019.

Le greffier
E. Coulon

Le président
D. Gratsias